



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 153 /10

Lublin, 2010-05-04

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/334/2010 Rady Miejskiej w
Łęcznej z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie uchwalenia regulaminu
udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów
zamieszkałych na terenie Gminy Łęczna.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXXVII/334/2010 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 31 marca 2010r. w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Łęczna.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 kwietnia 2010 r. Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Łęcznej podjęła na podstawie art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm), zgodnie z którym rada gminy uchwała regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, kierując się celami pomocy materialnej o charakterze socjalnym, w którym określa w szczególności: 1) sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1; 2) formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy; 3) tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego; 4) tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

Analizując przytoczony przepis art. 90f ww. ustawy można dojść do wniosku, iż w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść regulaminu udzielania pomocy materialnej o

charakterze socjalnym, które winny być w regulaminie ujęte, jednak użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany regulamin obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 90f ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów regulaminu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 90f ww. ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść regulaminu.

Na tle powyższego uznać należy, iż regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Łęczna w sposób istotny narusza prawo.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w regulaminie wszystkich elementów określonych w art. 90f ww. ustawy, należy stwierdzić, iż przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1.

W § 3 przedmiotowej uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym wysokość stypendium jest uzależniona od sytuacji materialnej uprawnionego oraz od wysokości dochodu na osobę w rodzinie i wynosi miesięcznie w stosunku do kwoty określonej w art. 90 d ust. 9 ustawy o systemie oświaty:

- 1) od 80 % do 200 % tej kwoty przy dochodzie do 250 zł,
- 2) od 80 % do 175 % tej kwoty przy dochodzie od 250, 01 zł do 290 zł,
- 3) od 80 % do 150 % tej kwoty przy dochodzie od 290, 01 zł do 320 zł,
- 4) od 80 % do 125 % tej kwoty przy dochodzie od 320, 01 zł do 351 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

Kryteria, które warunkują możliwość udzielenia stypendium szkolnego, zostały określone w art. 90d ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Do kryteriów tych zaliczono niskie dochody na osobę w rodzinie oraz występowanie trudnej sytuacji w rodzinie, jak m.in. bezrobocie, niepełnosprawność, wielodzietność, ciężka lub długotrwała choroba, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania.

Zgodnie z art. 90d ust. 9 ustawy o systemie oświaty, stypendium szkolne nie może być niższe miesięcznie niż 80% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) i nie może przekraczać miesięcznie 200% kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Natomiast po myśli art. 90d ust. 7 tej ustawy, miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia, uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa niż kwota, o której mowa w art. 8

ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Zgodnie z art. 90d ust. 8 ustawy o systemie oświaty miesięczna wysokość dochodu, o której mowa w ust. 7, jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3-13 ustawy, o której mowa w ust. 7, z tym że do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej, o których mowa w art. 90c ust. 2 i 3

Norma kompetencyjna zawarta w art. 90f pkt 1 omawianej ustawy, upoważniająca radę gminy do określenia w drodze uchwały sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 cyt. ustawy, powinna być interpretowana przy uwzględnieniu całokształtu obowiązujących przepisów w przedmiotowym zakresie.

Upoważnienie rady do określenia sposobu ustalenia wysokości stypendium oznacza umocowanie tego organu do określenia metod, mechanizmów umożliwiających realizację celu, jakim jest zróżnicowanie wysokości kwot stypendiów w zależności od indywidualnego położenia osób, które mają ją otrzymać. Zatem, działając w oparciu o normę kompetencyjną określoną w art. 90f pkt 1 ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska jest zobowiązana do zróżnicowania wysokości stypendium szkolnego, jednakże przy uwzględnieniu zarówno przedziału kwotowego, o którym mowa w art. 90d ust. 9 tej ustawy, jak i kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonego w art. 90d ust. 7 oraz różnych okoliczności osobistych, o jakich mowa w art. 90 d ust. 1 ustawy.

Rada gminy winna określić metody i mechanizmy ustalenia stypendium w taki sposób, aby z nich jednoznacznie wynikała wysokość stypendium w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy.

Rada Miejska w Łęcznej w przedmiotowej uchwale nie uzależniła wysokości stypendium od innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 ustawy. Z regulacji Rady powinno wynikać zaś jednoznacznie, jaka wysokość stypendium przysługuje osobie o określonych dochodach znajdującej się w określonej sytuacji.

Tylko taki zapis określa bowiem reguły, mechanizm postępowania dla organu stosującego prawo, do ustalenia którego została upoważniona rada gminy.

Uchwała w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy Łęczna.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby

osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zatem realizując upoważnienie z art. 90f ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska winna określić w sposób normatywny taki sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego, który pozwoli organowi stosującemu przepisy uchwały ustalać w oparciu o jej postanowienia konkretną wysokość stypendium w indywidualnych sprawach w zależności od sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz innych okoliczności wskazanych w art. 90d ust. 1 ustawy, bez niedopuszczalnego i niezgodnego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie organu nadzoru rada gminy ustalając regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym zobowiązania jest do pełnego, kompleksowego uregulowania kwestii wymienionych w art. 90d ust. 1-4 ustawy o systemie oświaty. Nie stanowi bowiem wypełnienia delegacji ustawowej regulamin, który nie zawiera wszystkich koniecznych postanowień jakie powinny się w nim znaleźć.

Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej, a jej działanie, jako zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa stanowi jego istotne naruszenie, co przesądza o wadliwości uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

Jak stanowi § 4 ust. 2 uchwały, wniosek, którego wzór określa Załącznik do niniejszego Regulaminu należy składać w Zespole Obsługi Szkół i Przedszkoli.

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 90n ust. 2, który stanowi, iż świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na: 1) wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2; 2) wniosek odpowiednio dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych lub ośrodka, o którym mowa w art. 90b ust. 3 pkt 2. Świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym mogą być również przyznawane z urzędu (art. 90n ust. 3) Wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym zawiera w szczególności: 1) imię i nazwisko ucznia i jego rodziców;

2) miejsce zamieszkania ucznia; 3) dane uzasadniające przyznanie świadczenia pomocy materialnej, w tym zaświadczenie o wysokości dochodów, z zastrzeżeniem ust. 5; 4) pożądaną formę świadczenia pomocy materialnej inną niż forma pieniężna (ust. 4). W przypadku ubiegania się o stypendium szkolne dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (ust. 5). Wniosek o przyznanie stypendium szkolnego składa się do dnia 15 września danego roku szkolnego, a w przypadku słuchaczy kolegów nauczycielskich, nauczycielskich kolegów języków obcych i kolegów pracowników służb społecznych - do dnia 15 października danego roku szkolnego (ust. 6). W uzasadnionych przypadkach, wniosek o przyznanie stypendium szkolnego może być złożony po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 (ust. 7).

Jak wynika z powyższego, elementy jakie powinien zawierać wniosek są więc wyraźnie określone w ustawie - ust. 4 cytowanego art. 90n ustawy.

Wobec tego bezprzedmiotowym jest określenie przez Radę Miejską w drodze uchwały wzoru wniosku.

Zgodnie z art. 63 § 1 kpa: "Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu."

Wymagany przepisem art. 90n ustawy wniosek należy traktować jako takie właśnie podanie czy żądanie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania stypendium. Rada nie może ograniczać prawa osób uprawnionych do złożenia wniosku, do złożenia go w wybranej przez te osoby formie, spośród form dopuszczalnych na podstawie art. 63 § 1 kpa. Ponadto brak jest w kpa przepisu, który zezwalałby na uzależnienie wszczęcia postępowania administracyjnego od złożenia wniosku na urzędowym formularzu.

Tym samym zapis § 4 ust. 2 uchwały, jak również określony w załączniku do uchwały wzór wniosku o przyznanie pomocy materialnej wykraczają poza upoważnienie ustawowe art. 90f ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 17 czerwca 2009 r. , sygn. akt II SA/Go 216/09 . W ocenie Sądu w świetle przepisu art. 90 n ust. 4 ustawy o systemie oświaty zarówno wójt, jak również dyrektor szkoły nie jest uprawniony do określenia wzoru wniosku bądź opracowania formularza, który powinien wypełnić ubiegający się o świadczenie.

Ustawa o systemie oświaty zawiera liczne upoważnienia dla organów jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gminy) do szczegółowego regulowania określonych kwestii związanych z systemem oświaty. Wśród delegacji ustawowej tego aktu normatywnego nie zawarto jednakże upoważnienia do określenia wzoru wniosku o udzielenie pomocy.

Z powyższych ustaleń wynika, że Rada nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, wzoru wniosku o przyznanie stypendium bądź zasiłku szkolnego.

Jak stanowi § 6 uchwały, zasiłek szkolny przyznaje się uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego, a w szczególności:

- 1) pożaru,
- 2) kradzieży,
- 3) wypadku,
- 4) nagłej choroby w rodzinie,
- 5) śmierci członka w rodzinie,
- 6) innych okoliczności utrudniających prawidłowe funkcjonowanie rodziny i utrudniających naukę ucznia.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowanie narusza art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego.

Ustawodawca nie zdefiniował znaczenia pojęcia "zdarzenie losowe". W normalnym (potocznym) znaczeniu zdarzeniem losowym nazwać można byłoby wszystkie takie zdarzenia, które są zależne od losu, nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia, nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy. Według Słownika języka polskiego (Warszawa 1995, t. II, s. 50) można je określić jako zdarzenie "zależne od losu - kolei, wydarzeń życia".

Za takim rozumieniem pojęcia "zdarzenie losowe" opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 kwietnia 1996 r. (sygn. akt III ARN 20/95 "Wokanda" 1996, nr 9, s. 27). Sąd stwierdził, że znaczenia tego wyrażenia nie można ograniczyć do przypadków siły wyższej oraz klęsk i innych zdarzeń spowodowanych działaniem żywiołów lub sił przyrody. Także działania człowieka mogą być uznane za zdarzenie losowe dla innego człowieka. Jednak za zdarzenia losowe nie mogłyby być uznane skutki działań lub zaniedbań samego poszkodowanego, gdyż pozbawione byłyby dla niego samego elementu "losowości", czyli zależności od kolei losu.

Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze zdarzeniem losowym, należy do wójta, który przyznaje zasiłek losowy. Rada Miejska nie jest uprawniona do definiowania tego pojęcia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/334/2010, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Łęcznej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej
w Łęcznej